

Woningcorporaties: geen grond voor optimisme?

George de Kam

Grond is voor woningcorporaties om verschillende redenen van belang. Het is een onmisbare productiefactor en een belangrijke kostenpost bij de nieuwbouw van woningen, waarbij vooral grond voor sociale huurwoningen bijzondere aandacht vraagt. Grondbezit en de bestemming die daaraan gegeven wordt, bepaalt ook waar in de stad corporatiewoningen gebouwd worden, of deze gemengd zijn met andere (koop)woningen, wat hun ligging is ten opzichte van voorzieningen, en wat de sociale en ecologische kwaliteit is van de woonomgeving. En heel wat corporaties hebben, afhankelijk van de keuzes die zij in het verleden hebben gemaakt, net als gemeenten en (andere) projectontwikkelaars, momenteel een overschot aan grond.

Dit artikel biedt inzicht hoe corporaties met bouwgrond omgaan, welke resultaten zij daarbij boeken, maar ook welke problemen dat oproept [1]. De afsluitende paragraaf plaatst deze uitkomsten in het perspectief van de actuele ontwikkelingen in de woning(bouw)markt enerzijds, het beleid met betrekking tot woningcorporaties anderzijds. Door die ontwikkelingen wordt het steeds relevanter om te zien wat we kunnen leren van de manier waarop in enkele andere landen grondbeleid voor sociale woningbouw wordt gevoerd.

Waarom specifiek grondbeleid voor sociale woningbouw?

Woningcorporaties in Nederland bouwen niet alleen sociale huurwoningen, en (al dan niet met korting) goedkope koopwoningen, maar ook woningen in het midden- en in het duurdere koop- en huursegment. Het bouwen van woningen voor de markt door corporaties is 'normale' projectontwikkeling, waarmee zij, als het goed is, hun kerntaken ondersteunen, en vraagt geen specifiek grondbeleid. Voor sociale huurwoningen ligt dat anders, omdat bij deze woningen sprake is van een lagere of zelfs negatieve residuele grondwaarde (Matthijse, Buitelaar, & Eskinasi, 2012). Daarom zijn speciale maatregelen nodig om grond voor deze woningen te krijgen. Vanouds – en dominant tot begin jaren negentig van de vorige eeuw – is dat in Nederland levering van grond door de gemeente, tegen genormeerde lage(re) prijzen. Toen projectontwikkelaars actiever werden op de grondmarkt – met het Vinex-beleid als 'landmark' – moest het repertoire aan maatregelen echter worden uitgebreid. Gemeenten gebruikten het voorkeursrecht om hun positie in de grondmarkt zo goed mogelijk te handhaven, en maakten in beleidsnota's en bestemmingsplannen duidelijk dat zij van ontwikkelaars een aantal sociale huurwoningen verwachtten. Onderhandelingen resulteerden in grondprijzen die min of meer een extrapolatie waren van het gemeentelijke beleid; ook in bouwclaimovereenkomsten werd deze gedragslijn meestal gevolgd. Sinds de wijziging van de Wet ruimtelijke ordening in 2008, kan een gemeente,

die er in onderhandelingen niet uitkomt, eveneens via het bestemmingsplan (en meer in detail het exploitatieplan, zie elders in dit nummer de bijdrage van De Zeeuw) afdwingen dat een bepaald percentage sociale huur- en/of koopwoningen in het plan wordt opgenomen. Daarmee heeft de gemeente een wettelijk instrument om de beschikbaarheid van grond voor sociale woningbouw zeker te stellen. Zij heeft echter geen instrument om marktpartijen voor te schrijven voor welke prijs zij die grond moeten leveren. Dat blijft een kwestie van onderhandelen. Levert de gemeente zelf de grond, dan kan zij – als een toegelaten vorm van staatssteun – de prijs matigen in verband met de doelstelling om sociale woningbouw te realiseren.

Samenvattend: specifiek grondbeleid voor sociale woningbouw is nodig omdat de residuele grondwaarde van deze woningen lager is dan van alternatieve bestemmingen, waardoor levering van grond voor deze bestemming voor marktpartijen niet aantrekkelijk is. Grondbeleid moet zorgen dat er desondanks kavels met acceptabele kwaliteit en een gematigde prijs voor sociale woningbouw beschikbaar komen. Het eerste is in Nederland wettelijk geregeld, het tweede niet, of in ieder geval minder goed. Toch heeft het gros van de nieuwe sociale huurwoningen een gematigde grondprijs. Dat komt omdat er in de Nederlandse praktijk van (sociale) woningbouw eerder sprake is van sturing door middel van onderhandelingen in het netwerk van gemeente, corporaties en ontwikkelaars dan van het hard inzetten van wettelijke instrumenten. Daarbij speelt ook een rol dat corporaties zich – zeker



na de bruterings – actiever in het spel mengen door zelfstandige grondverwerving.

Strategieën van corporaties op de grondmarkt

Een corporatie kan op drie verschillende manieren aan bouwrijpe grond komen; het zijn varianten op de 'make or buy-keuze' in de bedrijfskunde, dat is de afweging of een onderneming een bepaald goed zelf maakt dan wel van een andere partij koopt. Wie wil kopen kan terecht bij een gemeente die actief grondbeleid voert, of bij een projectontwikkelaar die bouwrijpe kavels of levert. De corporatie die de bouwrijpe kavels zelf wil produceren, moet ruwe of potentiële bouwgrond in de markt kopen, van een boer, een tussenpersoon, een stoppende ondernemer, school- of kerkbestuur. Het aandeel van elk van die verschillende strategieën was in 2011 respectievelijk 27% bouwrijp van gemeente, 23% bouwrijp of turnkey van ontwikkelaar, 23% ruw gekocht door corporatie en 26% op eigen grond na sloop (De Kam, 2012, p. 105).

Vergeleken met 2005, zijn corporaties terughoudender met verwerving van ruwe bouwgrond. Dat heeft niet alleen te maken met een ruimer aanbod van bouwrijpe grond (door de crisis), maar ook met het feit dat er door diezelfde crisis op dit moment veel aandacht is voor het risico van zelfstandige grondverwerving. Belangrijk is dat veel corporaties een 'situationele strategie' hebben. Dat betekent dat zij naast elkaar, afhankelijk van de aard van projecten en locaties,

gronden verwerven van gemeente of ontwikkelaar, maar ook een eigen groundbank hebben gevormd door aankoop van ruwe bouwgrond.

Uitkomsten van strategieën op de grondmarkt
Om te zien of de in het recente verleden gekozen strategieën succes hebben gehad, kijken we naar enkele indicatoren: het aandeel van corporaties in verschillende segmenten van de woningbouw, de grondprijzen voor sociale huurwoningen, resultaten van projectontwikkeling en de risico's van ingenomen grondposities.

De corporaties hebben – mede door het gevoerde grondbeleid - de afgelopen jaren een substantieel aantal woningen gebouwd, waarvan in de jaren 2007-2011 ongeveer 141.000 huurwoningen en 41.600 koopwoningen (CFV, 2012). Zij hebben in de jaren van de laatste crisis in belangrijke mate anticyclisch geïnvesteerd, en werden in 2010 en 2011 de grootste investeerders in de woningbouw met respectievelijk 65% en 61% van de totale woningbouw in Nederland [2]. Daarbij zijn de grondprijzen voor sociale woningbouw nog steeds lager dan voor vergelijkbare koopwoningen, maar het prijspeil loopt wel gestaag op. In tabel 1 staat hiervan een overzicht.

Regionale prijsverschillen zijn groot, waarbij eerder het effect van verschillen in gemeentelijk beleid een rol speelt dan de prijzen in de regionale commerciële woningmarkt. Uit gedetailleerde

Woningtypes	Aantal	Grondprijs
Appartementen		
Goedkope huur	1352	€ 21.186
Overige huur	338	€ 38.938
Gebonden eigendom (bv Koopgarant)	173	€ 26.242
Overige koop	200	€ 49.804
Grondgebonden woningen		
Goedkope huur	622	€ 24.501
Overige huur	96	€ 28.349
Gebonden eigendom (bv Koopgarant)	186	€ 66.384
Overige koop	276	€ 67.183
Totaal aantal woningen		
	3.243	
Gewogen gemiddelde grondprijs goedkope huur		€ 22.230
Gewogen gemiddelde grondprijs overig programma		€ 48.285
Idem overig programma exclusief duurdere woningen		€ 41.324
Verschil grondprijs goedkope huur t.o.v. overig programma		€ 26.054
Idem t.o.v. overig programma exclusief duurdere woningen		€ 19.094

Tabel 1 : Gewogen gemiddelde grondprijzen goedkope huurwoningen ten opzichte van overige woningen (prijsspeil 2011)
Bron: De Kam 2012, p.241; bewerkt door de auteur

cijfers voor een redelijk representatieve set van 58 projecten uit de periode 2007-2012 waarvoor corporaties opdrachtgever waren (zie tabel 1), blijkt dat de hiervoor genoemde grondprijzen voor sociale huurwoningen ongeveer 40 % lager zijn dan de gemiddelde prijs voor commerciële woningbouw op dezelfde locaties. Als het programma en de prijzen in de enquête representatief zijn voor de hele woningproductie door woningcorporaties uit deze periode, dan ligt de jaarlijkse ondersteuning van de sociale woningbouw door matiging van grondprijzen op uitleg- en functieveranderinglocaties tussen de 350 en 450 miljoen euro.

Bovendien is 40 % van de corporaties uit de genoemde set van 58 projecten ook actief als ontwikkelaar van koopwoningen in deze projecten. Daardoor hebben zij winsten gegenereerd op de bouw en verkoop van deze woningen, en op het ontwikkelen van de grond op deze locaties. Omgeslagen over de in deze projecten gebouwde sociale huurwoningen, gaat het om een bijdrage van 6.500 euro verkoopwinst (zie tabel 2) en 12.900 euro ontwikkelingswinst (De Kam 2012, p. 248).

Dit kunnen we aanduiden als het Robin Hood-effect van het ontwikkelen van gemengde projecten, of – in meer neutrale termen – als een vorm van value capturing[3] die onderdeel is van de werking van het Nederlandse stelsel voor de productie van sociale huurwoningen. Voor een goed begrip: de gematigde grondprijzen voor sociale huurwoningen zijn het effect van een combinatie van gemeentelijk grondbeleid en het optreden van corporaties op de grondmarkt; verkoopwinst – en in ieder geval per

definitie ontwikkelingswinst – zijn alleen mogelijk als de corporatie ook zelf ruwe bouwgrond verwerft en daarop projecten ontwikkelt.

Risico's

Het Robin Hood-effect kan alleen behaald worden wanneer corporaties zelf gronden ontwikkelen en gemengde projecten tot stand brengen. Daarvoor moeten zij de markt voor ruwe bouwgrond op. En omdat niet iedere verwerving een-op-een in een bouwproject kan worden omgezet, vormen zij een groundbank, met alle risico's van dien. Ruim 40 % van de corporaties heeft geen bouwgronden in eigendom (De Kam 2012, p. 15), maar een aantal anderen heeft in het verleden te veel gronden ingekocht. Het totale bezit van corporaties aan gronden is 4.200 hectare. Daarvan heeft ongeveer driekwart nog geen bouwbestemming. De waarde was in 2011 iets meer dan 2 miljard euro. In de periode 2009 -2011 boekten corporaties 573 miljoen euro af op hun gronden (CFV 2012). Het is om verschillende redenen aannemelijk dat de grondportefeuille van corporaties nog verder afgewaardeerd of verkleind zal moeten worden. Zo hebben ruim 60 corporaties een voorraad bouwgrond waarmee zij bij hun bouwtempo uit het recente verleden meer dan 15 jaar vooruit kunnen, bij 38 daarvan zelfs meer dan 25 jaar (De Kam 2012, p. 89). Bij deze schattingen is nog geen rekening gehouden met de recessie op de koopmarkt. Ook de gemiddelde waarde van de totale grondportefeuille van de bedrijfstak ligt met 45 euro per vierkante meter al erg dicht bij het residu van ongeveer 70 euro per vierkante meter dat gerealiseerd werd bij het daadwerkelijk ontwikkelen van projecten in het recente verleden (De Kam 2012, p. 251).

Woningtypes	Aantal	Per woning	Totaal
Appartementen			
Goedkope huur	1352	-	
Overige huur	338	-	
Gebonden eigendom (bv Koopgarant)	173	€ -5.604	€ -969.568
Overige koop	200	€ 19.907	€ 3.981.333
Grondgebonden woningen			
Goedkope huur	622	-	
Overige huur	96	-	
Gebonden eigendom (bv Koopgarant)	186	€ 25.199	€ 4.687.058
Overige koop	276	€ 17.530	€ 4.838.394
Totaal aantal woningen	3243		€ 12.537.216
Winst per goedkope huurwoning			€ 6.351

Tabel 2: Verbetering van het rendement van goedkope huurwoningen door gemengde projecten
Bron: De Kam 2012, p. 245; bewerkt door de auteur



Daarbij moet wel vermeld worden dat er ook andere argumenten zijn voor actief grondbeleid van een corporatie dan alleen het mogelijk maken van ontwikkelingswinst. Als een gemeente of ontwikkelaars niet willen meewerken, is het zelf kopen van grond soms de enige optie. Daarnaast kunnen grondposities de onderhandelingspositie van een corporatie versterken. Bovendien heeft een corporatie die zelf grond ontwikkelt, meer mogelijkheden om de kwaliteit van gebiedsontwikkeling in de door haar gewenste richting te sturen. Van een corporatie mag in dat geval echter wel worden verwacht dat zij een transparante schatting maakt van de waarde van deze bijkomende argumenten, en periodiek aannemelijk maakt dat deze waarde ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

Een laatste risico bij de strategie om zelf grond te verwerven en te ontwikkelen is dat de kosten van projectontwikkeling hoog zijn, dan wel slecht zichtbaar kunnen worden gemaakt. Corporaties met een eigen ontwikkelingsstaf bouwden gemiddeld (naar gegevens uit 2011) 16 woningen per fte per jaar. Dat gemiddelde is vergelijkbaar met de praktijk bij commerciële ontwikkelaars. Maar ook hier is de spreiding weer zeer groot, en bij een kwart van de corporaties in deze steekproef worden per fte 5 of minder woningen per jaar gerealiseerd. (De Kam, p. 250). Daar is het risico groot dat projectontwikkeling niet een activiteit is die bijdraagt aan de financiering van kerndoelstellingen, maar eerder één die daar middelen aan onttrekt.

Strategieën heroverwegen?

Na deze vogelvlucht over het grondbeleid van woningcorporaties is de vraag: moeten zij hun strategie op de grondmarkt heroverwegen? Vanzelfsprekend spelen de huidige marktomstandigheden daarbij een rol, maar ook het (voorgenomen) overheidsbeleid dat de mogelijkheden om te investeren op verschillende manieren beperkt en het vraagstuk van de governance van corporaties. Bevinden corporaties zich met dit alles op dit moment midden in, het proces dat in de dialectiek wordt aangeduid, als 'de omslag van kwantiteit naar kwaliteit'? Die vraag maakt het extra interessant om naar buitenlandse voorbeelden te kijken.

De lage vraag naar nieuwe koopwoningen heeft een gat geslagen in veel gemeentelijke uitbreidingsambities. Ook corporaties lijden daar onder, hoewel zij ook projecten 'redden' door kant-en-klare koopprojecten van ontwikkelaars over te nemen en om te zetten in huur. De noodzaak van een eigen actief grondbeleid wordt door de huidige marktontwikkelingen in principe kleiner. Acute opgaven zijn eerder om de bestaande voorraad in de groundbank zo goed en zo kwaad als het gaat te gelde te maken, en het risicomanagement bij bestaande en toekomstige grondverwerving en projectontwikkeling te verbeteren. In de praktijk wordt vooral afgeboekt

en nog niet zo veel grond afgestoten. Dat laat mijns inziens onverlet dat corporaties nog steeds moeten beslissen om een gunstige verwervingsmogelijkheid te benutten wanneer die op de betreffende locatie een ontwikkeling mogelijk maakt die de eigen doelstellingen ondersteunt. Er vinden (dan ook) op bescheiden schaal nog steeds aankopen plaats (CFV 2012, p. 66). De marktontwikkeling leidt ook tot verder dalende opbrengsten van verkoop in gemengde nieuwbouwprojecten - Robin Hood heeft weinig meer uit te delen - en de verliezen op nieuwbouw van koopwoningen door corporaties zijn opgelopen van 52 miljoen in 2010 tot 135 miljoen in 2011 (De Kam 2012, p. 24). Mogelijk is het dieptepunt inmiddels bereikt, want het aantal niet-verkochte nieuwbouwwoningen is van 2010 op 2011 met ongeveer een kwart teruggelopen.

De tweede factor is het beleid van de overheid. De verhuurdersheffing heeft al invloed op de omvang van voorgenomen investeringen, en het is hierdoor aannemelijk dat het opzetten of uitbreiden van een groundbank minder prioriteit zal krijgen. Wanneer de corporatie als toegelaten instelling alleen nog sociale of goedkope huur mag bouwen, en een administratieve en vermogensscheiding moet aanbrengen tussen Daeb en niet-Daeb activiteiten, wordt het moeilijker om het Robin Hood-effect te continueren. Gevreesd moet ook worden dat dit leidt tot een 'ontmenging' in de opzet van nieuwe woonwijken. Op gemeentelijk niveau zijn de verhoudingen tussen corporaties en overheid doorgaans beter dan op rijksniveau - wie zou een maatschappelijk investerende lokale partner willen missen? - maar toch is ook hier in ieder geval sprake van een geleidelijke verhoging van grondprijzen voor sociale huurwoningen, waarmee een trend wordt gezet die marktpartijen maar al te graag over zullen nemen.

Inclusionary housing

Wanneer deze cumulatieve veranderingen doorzet, krijgt het Nederlandse stelsel voor grondvoorziening voor sociale woningbouw het zwaar. Dat zal geleidelijk gebeuren, en met regionale verschillen in tempo en ernst. Maar op het moment dat dit als maatschappelijk en politiek probleem (h)erkend wordt, zullen de verhoudingen zoals we die nu op de grondmarkt kennen moeilijk weer te herstellen zijn, omdat de verwachtingswaarde van gronden zich instelt naar gelang het beleid zich ontwikkelt. Het is zeer waarschijnlijk dat marktpartijen dan compensatie zullen vragen voor sociale woningbouw, in plaats van dit te accepteren als een algemeen aanvaard onderdeel van het Nederlandse bouwbeleid waarvan de kostenconsequenties deels in de bouwkolom, deels door de hybride economie van corporaties worden gedekt. Als corporaties geen middelen meer hebben voor die compensatie, en het - zoals zich laat aanzien - erg onwaarschijnlijk is dat er weer bouwsubsidies worden ingevoerd, zou dat tot expansie van praktijken van inclusionary housing in Nederland kunnen leiden

(De Kam 2013). Daaronder wordt verstaan het gericht inzetten van het ruimtelijke ordeningsbeleid om ontwikkelaars te verplichten om sociale woningbouw (of kavels daarvoor) te leveren, grotendeels op eigen kosten. De grondslag daarvoor is reeds in 2008 gelegd in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Grondexploitatiewet), maar de harde vorm daarvan via het exploitatieplan wordt nog maar zelden gebruikt omdat de staande praktijk tot acceptabele uitkomsten leidt, zoals geschetst in dit artikel. In Engeland is met inclusionary housing veel ervaring opgedaan. Maar daarbij geldt wel dat voor de bouw van de woningen die het planningsysteem afdwingt financiële steun van de overheid nodig is. En ervaring uit de Verenigde Staten laat zien dat een dergelijk systeem zelfs zonder overheidssteun kan draaien, maar daar is zij wel voortdurend onderwerp van juridische strijd, terwijl sociale woningbouw (ook) volledig stilvalt als de

koopmarkt stagneert. Slordig omgaan met onze huidige praktijk zou dus wel eens een hoge prijs kunnen hebben: corporaties moeten zich dat aantrekken, omdat zij in het recente verleden verkeerde beslissingen hebben genomen. Maar ook de overheid dient zich af te vragen wat de structurele gevolgen zullen zijn van de maatregelen die zij overweegt. Er is een maatschappelijk belang mee gediend dat corporaties kunnen blijven investeren in nieuwe sociale woningen. Van hen moet een goede bedrijfsvoering – inclusief weloverwogen grondverwerving – geëist worden, zodat daarbij geen middelen verspillen worden. De overheid kan er van haar kant door een mix van actief grondbeleid, ruimtelijk beleid met locatie-eisen en marktordening voor zorgen dat grondprijzen voor sociale woningbouw gematigd blijven, zodat niet zonder noodzaak middelen aan de volkshuisvesting onttrokken worden.

**George de Kam is emeritus hoogleraar
Maatschappelijk Ondernemen met Grond en Locaties
aan de Radboud Universiteit Nijmegen
g.dekam@fm.ru.nl**

Literatuurlijst

- CFV. (2012). Sectorbeeld realisatie woningcorporaties Verslagjaar 2011. Baarn: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- De Kam, G. (2012). Bouwgrond voor de volkshuisvesting. 10 jaar corporatiebeleid en een blik op de toekomst. Almere: Nestas Communicatie.
- De Kam, G. (2013). Inclusionary housing in the Netherlands: breaking the institutional path? *Journal of Housing and the Built Environment*, (te verschijnen).
- Matthijsse, J., Buitelaar, E., & Eskinasi, M. (2012). Grondprijzen voor sociale woningbouw: tussen impliciete subsidie en belasting *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*(1), 46.

noten

1. De gegevens over het grondbeleid van corporaties in dit artikel zijn ontleend aan het boek *Bouwgrond voor de Volkshuisvesting: 10 jaar corporatiebeleid en een blik op de toekomst* (de Kam, 2012). Deze publicatie is in digitale en gedrukte vorm verkrijgbaar via www.nestas.nl
2. Het percentage is berekend uit de aantallen door corporaties gebouwde woningen (CFV 2012) en de totale nieuwbouw van woningen in het betreffende jaar volgens CBS gegevens.
3. Onder value capturing wordt verstaan dat een deel van de waarde die door gebiedsontwikkeling wordt gegenereerd wordt afgeroomd om publieke doelen te financieren.